

GESTIONAR LA PANDEMIA: LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE USHUAIA¹

Bruno Colombari, Mariano Hermida y Líbera Guzzi²

Resumen

El presente artículo describe las medidas implementadas a nivel local para gestionar la crisis sanitaria, social y económica producto de la pandemia por COVID-19, tomando como caso de estudio al Municipio de Ushuaia. Esta localidad se encuentra enclavada en la Isla Grande de Tierra del Fuego, y su lejanía de los grandes centros urbanos, sumada a la necesidad de atravesar la frontera y el Estrecho de Magallanes para su conexión terrestre con el continente, agregan a la población que la habita un doble aislamiento, el geográfico basado en su característica de ultramar y el dispuesto con el objetivo de garantizar el cuidado de la salud.

Si bien desde organismos internacionales y nacionales se indicó una serie de pautas para la administración del actual escenario, los estados locales han desarrollado respuestas particulares que guardan relación directa con sus propios contextos territoriales. Frente a las múltiples problemáticas emergentes, se recrean las acciones socioestatales que permitieron atender necesidades cambiantes en un marco de gran incertidumbre y dinamismo. Su registro, sistematización y descripción forma parte de un diagnóstico necesario para el análisis de los efectos de la gestión de la pandemia por parte de los gobiernos. Asimismo, es un insumo necesario para la revisión de lo realizado en vistas a contribuir al mejoramiento de las intervenciones estatales.

Por medio de entrevistas grupales a funcionarias y funcionarios públicos municipales se reconstruyeron las principales medidas implementadas en el marco de la gestión de la pandemia a nivel local. Teniendo en cuenta la novedad del escenario estudiado, se trabajó con la Teoría Fundamentada en Datos, una estrategia metodológica lo suficientemente flexible como para posibilitar la emergencia, desde los propios datos, de las categorías que permitieran

¹ Artículo realizado en el marco del proyecto “Elementos para la toma de decisiones en torno a la flexibilización estratégica y progresiva del aislamiento social, preventivo y obligatorio” del Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología covid-19 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, radicado en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

² Docentes Investigadores del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

conceptualizar los fenómenos observados. Como resultado de ese proceso, se presenta una descripción de las acciones desarrolladas, identificando las dificultades y facilidades que tuvieron los tomadores de decisión para la implementación de las políticas, y un primer análisis de los aprendizajes e innovaciones organizacionales que requirió el escenario, articulados a partir de las primeras hipótesis conceptuales formuladas.

Palabras Clave: COVID-19 - Gestión local - Ushuaia - Políticas públicas municipales – Virtualización.

Abstract

This paper describes the government actions implemented at the local level to manage the health, social and economic crisis resulting from the COVID-19 pandemic, taking the district of Ushuaia as a case study. This town is located on the Isla Grande de Tierra del Fuego, and its remoteness from the large urban centers, added to the need to cross the national border and the Strait of Magellan for its land connection with the continent, add to its population a double isolation, the geographical one based on its overseas characteristics and the one established with the aim of guarantee health care.

Although international and national organizations indicated a series of guidelines for the administration of the current scenario, local states have developed particular responses that are directly related to their own territorial contexts. Faced with the multiple emerging problems, socio-state actions that made it possible to attend changing needs in a context of great uncertainty and dynamism are presented in this report. Its registration, systematization and description are part of a necessary diagnosis for the analysis of the effects of the management of the pandemic by governments. Furthermore, it is a necessary input for the review of what has been done in order to contribute to the improvement of state interventions.

Through group interviews with city authorities, the main actions implemented in the context of managing the pandemic at the local level were reconstructed. Taking into account the novelty of the studied scenario, we worked with the Grounded Theory, a methodological strategy flexible enough to allow the emergence, from the data itself, of the categories that would allow conceptualizing the observed phenomena. As a result of this process, a description of the actions is presented, identifying the difficulties and facilities that decision makers had for the implementation of the policies, and a first analysis of the organizational learning and

innovations required by the scenario, articulated from the first conceptual hypotheses formulated.

Keywords: COVID-19 - Local management - Ushuaia - Municipal public policies - Virtualization.

Introducción

El 31 de diciembre de 2019 en Wuhan, China, se registró un brote de coronavirus que rápidamente comenzó a expandirse a escala global. Su acelerada propagación produjo la activación de protocolos con el propósito de detener su diseminación. El primer reporte de carácter público producido por la Organización Mundial de la Salud (OMS) del 21 de enero de 2020, indicó un total de 282 casos positivos confirmados radicados en 4 países (China, Japón, República de Corea y Tailandia)³. Siete meses después, el reporte del 21 de agosto de 2020 indicaba un total de 21.294.845 casos positivos confirmados radicados en todos los continentes del mundo, cifra que da cuenta del crecimiento exponencial del contagio y de la rápida circulación global del virus⁴.

El conocimiento desarrollado sobre el COVID-19 fue desplegándose a medida que se expandía. El campo de la medicina ha tenido un desarrollo notablemente mayor que otros campos de conocimiento. Principalmente, estuvo vinculado al estudio de las dinámicas de la transmisión, las características del cuadro clínico, el establecimiento de medidas de prevención y la búsqueda de tratamientos. Sin embargo, debido a que las diversas problemáticas derivadas de la pandemia no se reducen únicamente a variables sanitarias, las respuestas a sus consecuencias involucran una diversidad de perspectivas que trascienden el campo del saber médico. Por este motivo, el análisis de este fenómeno requiere de un enfoque multidimensional que abarque aspectos sanitarios, asistenciales, económicos, normativos, etc.

El presente trabajo se encuentra enmarcado en el proyecto “Elementos para la toma de decisiones en torno a la flexibilización estratégica y progresiva del aislamiento social, preventivo y obligatorio”, avalado y financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación Argentina en el marco del “Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19”. Tiene por objetivo describir la gestión estatal de la pandemia desde una perspectiva local, tomando como caso de estudio al

³ Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 1, 21 January 2020.

⁴ Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report – N° 197, 4 August 2020.

Municipio de Ushuaia, para dar cuenta de las particularidades que implicó la gestión, teniendo en cuenta el contexto territorial en el que se inscribe esta ciudad. Se trata de una localidad que se encuentra enclavada en la Isla Grande de Tierra del Fuego, y su lejanía de los grandes centros urbanos, sumada a la necesidad de atravesar la frontera y el Estrecho de Magallanes para su conexión terrestre con el continente, agregan a la población que la habita un doble aislamiento, el geográfico basado en su característica de ultramar y el dispuesto con el objetivo de garantizar el cuidado de la salud. En el marco de la crisis desatada por el COVID-19, el cierre de fronteras y la aero-dependencia plantearon una serie de desafíos adicionales a la gestión de la pandemia, vinculados -entre otras cuestiones- a la articulación con los organismos centrales y al abastecimiento de diferentes productos, desde los alimenticios hasta los insumos sanitarios, pasando por artículos para la industria.

Por otro lado, el turismo constituye uno de los sectores económicos más relevantes, por lo cual, a modo de hipótesis, planteamos que al ser Ushuaia una ciudad ligada a la actividad turística su población se vio expuesta anticipadamente a los efectos de la pandemia, debido a su proximidad con visitantes de otras nacionalidades. Esta situación llevó a las autoridades locales a implementar rápidamente un conjunto de medidas de prevención y mitigación de la enfermedad que, en algunos casos, antecedieron a medidas tomadas a nivel nacional. Asimismo, la gestión de la pandemia y gestionar en contexto de pandemia demandaron un proceso de adaptación de una serie de políticas que desarrollaba previamente el gobierno municipal.

Por último, el trabajo tiene el propósito de visibilizar lo realizado desde una escala subnacional poniendo en valor las acciones locales, las cuales suelen aparecer en menor medida en los medios informativos que difunden principalmente lo ejecutado por la administración nacional y por las administraciones de los grandes centros urbanos del país, entre los que se destacan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Área Metropolitana de Buenos Aires.

El artículo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se detallan los aspectos metodológicos, indicando el recorte temporal y las técnicas de producción y análisis de datos utilizadas, y se señala la particularidad que asumió el desarrollo del trabajo de campo en un marco de pandemia. Luego, recuperando el planteo de la hipótesis, se presenta la definición de Gestión Local de la Pandemia y se identifican las dificultades y facilidades que ésta implicó. Asimismo, se advierte que la gestión en el escenario de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) requirió una virtualización de procedimientos y servicios para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. En tercer lugar, se caracteriza el proceso de adaptación remota, se señalan las valoraciones realizadas por parte de los y las entrevistados y se identifican algunos de sus rasgos específicos en base al perfil de la gestión del gobierno

municipal. Finalmente se plantea una serie de interrogantes acerca de las transformaciones en las modalidades de gestión en el contexto de la pandemia.

Aspectos Metodológicos

El periodo temporal abordado comprende cinco meses, extendiéndose desde el 13 de marzo de 2020 (con la sanción de la Ordenanza Municipal N° 5.747 de adhesión al Decreto Nacional N° 260/2020 de Emergencia Sanitaria, dictado en virtud de la Pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud) hasta finales de julio, momento en el que finalizó la primera etapa de recolección de datos en el marco del proyecto.

El abordaje metodológico estuvo orientado por la Teoría Fundamentada en Datos (Glaser y Strauss, 1967), apoyada especialmente por dos técnicas: las entrevistas grupales y el análisis documental.

Los sujetos entrevistados fueron funcionarios y funcionarias de la Municipalidad de Ushuaia, responsables de áreas centrales⁵. La realización de las entrevistas tuvo la finalidad de registrar y sistematizar las acciones desarrolladas durante los primeros meses de la pandemia, identificando las dificultades y facilidades para su implementación, como también los aprendizajes y las innovaciones organizacionales que requirió y habilitó el escenario.

Cabe señalar que estas entrevistas fueron realizadas de manera remota, mediante el uso de tecnologías de información y comunicación, dado que se desarrollaron durante el período de ASPO. Si bien el presente trabajo no pretende profundizar las reflexiones teóricas y epistemológicas sobre las metodologías, cabe mencionar que la implementación de las entrevistas mediante una plataforma virtual implicó ciertas dificultades. La debilidad de las conexiones, la posibilidad de apagar la cámara y los retrasos en la interfaz que inhibe la interrelación entre los participantes, fijaron algunas limitaciones a la técnica. Asimismo, la utilización de este medio permitió ventajas importantes: por un lado, la velocidad que le ha otorgado a la recolección de información; y por otro, la capacidad de reunir a tomadores de decisión con agendas complejas de compatibilizar y radicados en diversos puntos de la ciudad. En este sentido, la realización de entrevistas grupales vía remota presentó una potencialidad que no habría tenido la técnica en su formato presencial.

El análisis documental se basó en normativas (ordenanzas aprobadas por el Concejo Deliberante, decretos del ejecutivo municipal) y documentos de gestión, mediante los cuales se

⁵ Los autores destacan y agradecen la buena disposición de los y las integrantes de las entrevistas grupales.

reconocieron las principales políticas públicas desarrolladas. En relación con el tratamiento de la normativa, cabe señalar que fue comprendida en tanto archivo histórico documental. Balbuena y Nazar (2010) indican que “un archivo es por definición, la documentación producida por una institución o persona en el desarrollo de sus funciones” (p. 206). En este sentido, su valor radica en que fueron producidos con una finalidad administrativa y no para su consulta hermenéutica posterior (Balbuena y Nazar 2010). En esta línea, el interés de las normativas y los documentos analizados reside en la posibilidad de ser comprendidos en tanto reguladores del trabajo estatal en torno a la gestión local de la pandemia y como cristalización de los sentidos construidos sobre ésta.

La gestión estatal de la pandemia desde el ámbito local

El 27 de febrero se registró el primer caso positivo en Brasil, siendo el primero de América Latina⁶. El 4 de marzo se anunció el primer caso en Argentina⁷, y cinco meses más tarde (5/8/20) el total de casos registrados alcanzados fue de 220.682⁸. En Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (AeIAS) el primer caso fue registrado en el informe del Ministerio de Salud de la Nación (MSN) el día 15 de marzo⁹. Cinco meses más tarde (15/8/20) se registraban 1362 casos positivos totales¹⁰.

Los primeros casos registrados en Argentina tuvieron como antecedente común viajes a Europa y fueron denominados como “casos importados” en los reportes iniciales del MSN¹¹. El contacto estrecho con personas provenientes de Europa fue una de las primeras alertas preventivas indicadas desde las áreas estatales de gobierno.

Al ser Ushuaia una ciudad ligada a la actividad turística¹², su población se vio expuesta anticipadamente debido a su proximidad con turistas de otras nacionalidades quienes se suponía tenían mayores probabilidades de ser portadores de la enfermedad y, por lo tanto, transmitir el

⁶ Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 38, 27 February 2020. OMS.

⁷ Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 44, 4 March 2020. OMS

⁸ Parte diario epidemiológico COVID-19 del 5 de agosto del 2020 del Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

⁹ Parte diario epidemiológico COVID-19 del 15 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

¹⁰ Parte diario epidemiológico COVID-19 del 15 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

¹¹ Parte diario epidemiológico COVID-19 del 8 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud de la Nación Argentina.

¹² La Encuesta de Ocupación Hotelera, relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos en conjunto con las Direcciones Provinciales de Estadística, y en coordinación con la cartera de turismo nacional, estimó un total de 290 mil viajeros en 2018 en la ciudad. En este sentido, sumados a los visitantes de cruceros es que el Instituto Fuego de Turismo (INFUETUR, 2018) estima unos 429.431 visitantes por año. En este sentido la ciudad resulta un importante polo turístico para la República Argentina. Su característica de relativa cercanía a la Antártida, una distancia aproximada a los 1000 km, sumada a los servicios logísticos y de hospedaje, le brindan también la capacidad de erigirse como “puerta de entrada” al continente blanco (Vereda 2018, 2008).

virus. Esta situación de vulnerabilidad fue constatada durante las primeras semanas de la pandemia. El 30 de abril Tierra del Fuego contaba con 126 casos positivos de coronavirus, de los cuales 116 estaban radicados en Ushuaia¹³. Estos resultados le otorgan una tasa de contagio de 72,7 cada 100 mil habitantes. Cabe señalar que hacia mediados de ese mes esta tasa era la más alta del país.

Consideramos que esta situación llevó a las autoridades locales a implementar rápidamente un conjunto de medidas promovidas desde equipos técnicos (provenientes principalmente del campo de la salud) de prevención y mitigación de la enfermedad que tuvieron la particularidad de ser diseñadas, implementadas y evaluadas casi en simultáneo, en un escenario altamente cambiante y de gran incertidumbre, y cuyo propósito fue y continúa siendo contener y reducir los efectos de la crisis por COVID-19. Hemos denominado a este proceso Gestión Local de la Pandemia. Dicho proceso se encuentra regulado por dos criterios en permanente tensión: uno que prioriza aspectos preventivo-sanitarios (que valoriza el saber médico) y otro que prioriza aspectos productivos y de empleo (que valoriza el saber económico). Estos criterios no son taxativos ni excluyentes sino que, por el contrario, se encuentran en una tensa convivencia y la prevalencia de uno sobre el otro varía espacial y temporalmente.

La siguiente cronología de acciones da cuenta de la premura con la que se avanzó en la gestión local de la pandemia. El 11 de marzo de 2020, la OMS declaró el brote del nuevo coronavirus como una pandemia y un día después la Presidencia de la Nación Argentina determinó la Emergencia Sanitaria (Decreto Nacional 260/2020). El 13 de marzo el Consejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia adhirió a la emergencia sanitaria nacional¹⁴ (Ordenanza Municipal 5747/2020), y facultó así a la Secretaría de Políticas Sociales, Sanitarias y Derechos Humanos (SPS) como autoridad de aplicación de la Emergencia, dando lugar además a la creación de la Coordinación de Epidemiología¹⁵ dependiente de la mencionada secretaría

¹³ Parte diario epidemiológico COVID-19 al 30 de abril de 2020 del Ministerio de Salud del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

¹⁴ Cabe señalar que la anticipación y premura en las acciones impulsadas desde el Municipio de Ushuaia van más allá incluso de estos primeros hitos que se han indicado. Antes del 11 de marzo, se instaló un puesto sanitario móvil en el puerto (punto céntrico de gran concentración de visitantes) para el chequeo de síntomas asociados al COVID-19 y se trabajó en los lugares de la ciudad con mayor circulación de turistas en medidas preventivas como la entrega de folletería informativa bilingüe y la promoción de prácticas de higiene de manos. Además, el mismo día de la declaración oficial de la pandemia por parte de la OMS, por Decreto municipal se suspendió la realización de actos públicos (Decreto Municipal 593/2020).

¹⁵ Las principales funciones definidas en el decreto de creación son: Promover protocolos de prevención y asistencia de enfermedades transmisibles y agudas prevalentes; Articular con agentes de la salud locales, provinciales y nacionales, en pos de generar evaluaciones y planes de acción respecto de la salud pública local; Producir en forma periódica informes del estado epidemiológico de las enfermedades en la ciudad y posibles recursos técnicos para su prevención y/o control; Proponer actividades, campañas de difusión y recomendaciones

(Decreto Municipal 602/2020). El 15 de marzo se otorgó licencia especial con goce de haberes para el personal municipal hasta finales del mismo mes debiendo cada área garantizar la prestación de los servicios mediante guardias (Decreto Municipal 610/2020) exceptuando a la SPS, al personal vinculado a las ciencias médicas, a la recolección de residuos, transporte, defensa civil y áreas operativas de servicios públicos. Cabe destacar que esta medida del gobierno local antecedió a lo dispuesto por la Administración Pública Nacional¹⁶.

La gestión local de la pandemia implicó dar respuesta a nuevas demandas y a algunas ya existentes (que se complejizaron producto del escenario), generando nuevas políticas y la adaptación de otras. Las entrevistas realizadas permitieron identificar una serie de acciones que son pasibles de ser diferenciadas mediante dos criterios (Anexo: cuadro 1):

- A. Políticas creadas específicamente para: 1. Prevenir el contagio y asistir a los casos positivos; 2. Atenuar los efectos negativos no buscados generados por el aislamiento, ya sean sanitarios, económicos o sociales.
- B. Políticas existentes que, para efectivizarse, tuvieron que ser adaptadas a un contexto en el que se exceptuó del deber de asistir al lugar de trabajo a los y las agentes municipales y se limitó la circulación de las personas debido al establecimiento del ASPO¹⁷.

El escenario de la pandemia, junto a la creación de políticas y la adaptación de las ya existentes, exigió una serie de alteraciones en los procesos de organización del trabajo, los procedimientos administrativos, los dispositivos utilizados para su implementación, etc., que conllevó a una virtualización de la gestión estatal, cuyas características son presentadas en el siguiente apartado.

Así mismo, hemos registrado una serie de dificultades y facilidades en la gestión local de la pandemia que atravesaron a las distintas áreas municipales. Por sus características, las dificultades (Anexo: cuadro 2) fueron agrupadas en cinco tipos:

- A. Personales emocionales: ligadas a la exposición sostenida frente a la situación de crisis e incertidumbre propias del escenario de pandemia. Entre los principales sentimientos se encuentra el miedo al contagio, la angustia por la incertidumbre, y el agotamiento y la irritabilidad debido a la sobre exigencia (física y mental) que demandó el escenario.
- B. Personales aptitudinales: ligadas a la carencia de saberes y habilidades para el desarrollo de tareas, en algunos casos nuevas y en otros no, pero que su realización en el escenario

respecto de cuidados y atenciones especiales que sean aconsejados o requeridos en el contexto del cuidado de la salud de los vecinos y las vecinas.

¹⁶ La cual exceptúa del deber de asistencia al lugar de trabajo a partir del día 17 de marzo, fecha en la que se publicó la Decisión Administrativa 390/2020.

¹⁷ Que rigió a partir del 20 de marzo (Decreto 297/2020).

de pandemia supone el uso de herramientas tecnológicas para cuyo manejo no todo el personal se encontraba calificado.

- C. De articulación intergubernamental: producto de la insuficiencia de espacios de comunicación y articulación entre los distintos niveles de gobierno (municipal y provincial) para la gestión conjunta de la pandemia, generando la superposición de tareas y un deficiente aprovechamiento y distribución de los recursos¹⁸.
- D. De capacidades en la gestión: causadas por situaciones que anteceden al contexto de pandemia (inexistencia de procedimientos administrativos por medio de plataformas electrónicas, falta de bases de datos unificadas y actualizadas), y por otras que son parte de sus consecuencias (reducción de personal debido al otorgamiento de licencia a personal de riesgo, falta de equipamiento tecnológico en las viviendas para la realización de actividades y tareas vía remota, disminución de la recaudación).
- E. De aislamiento: causadas por la situación de lejanía e insularidad en la que se encuentra la provincia, produciendo demoras en la publicación de los resultados de las muestras tomadas y en la llegada de insumos sanitarios requeridos¹⁹.

Las facilidades transversales a las distintas áreas municipales que favorecieron la gestión fueron agrupadas en cuatro tipos (Anexo: cuadro 3):

- A. Decisionales: relacionadas con las características de las decisiones y resoluciones definidas por parte del alto funcionariado político que fijaron con premura y certeza la orientación de las acciones de prevención y asistencia recomendadas por las áreas técnicas correspondientes (principalmente por la coordinación de epidemiología de la SPS).
- B. Personales actitudinales: vinculadas a la buena predisposición y compromiso por parte de los y las trabajadoras municipales.
- C. De articulación intragubernamental: asociadas a la rapidez y efectividad en la interacción de las distintas áreas para el desarrollo de acciones estratégicas articuladas para la prevención y la asistencia sanitaria y socioeconómica. Esta ventaja está asociada principalmente a la capacidad organizacional que permitió la continuidad en la gestión

¹⁸ Uno de los problemas identificados fue la entrega de módulos alimentarios a las mismas familias por parte de los distintos niveles de gobierno.

¹⁹ En las primeras semanas de la pandemia las muestras eran enviadas en avión al Instituto Malbrán en Buenos Aires, lo cual implicó cierta demora en la publicación de los resultados. Esta situación fue modificada a principios de abril cuando el Gobierno Nacional envió los primeros kits diagnósticos para dar comienzo a la descentralización de los estudios.

del ejecutivo municipal, la cual concluyó su primer mandato (2015/2019) y se encuentra desarrollando el segundo (2019/2023).

- D. Tecnológicas: ligadas a las posibilidades brindadas por las tecnologías de la información y la comunicación que facilitaron la accesibilidad y la circulación de información (buenas prácticas y experiencias de otros municipios, espacios virtuales para la contención y capacitación).

Como hemos indicado, la premura en la gestión local de la pandemia parece estar asociada a la proximidad de la población de Ushuaia con turistas extranjeros. Las medidas dispuestas por parte del ejecutivo municipal fueron configurando una modalidad específica de administración que, por un lado, se focalizó en la prevención de la enfermedad y en la asistencia social y económica a diversos sectores (población vulnerable, pequeñas y medianas empresas y comercios) y, que por otro, fue adaptando parte de los servicios y procedimientos necesarios para su efectiva realización en el marco del ASPO. En el siguiente apartado profundizaremos en las transformaciones identificadas en la gestión municipal para la continuidad de sus acciones en el escenario de pandemia y ASPO.

Virtualidad de la gestión estatal: nuevas lógicas de asistencia y administración

Como se ha mencionado, las transformaciones que exigió el contexto de crisis, tanto en lo que refiere propiamente a la gestión (toma de decisiones, procedimientos, administración de los recursos, dispositivos utilizados para ello, etc.) como al desarrollo de acciones orientadas a garantizar ciertos servicios y dar respuesta a demandas nuevas o ya existentes, implicó en general un proceso al que hemos denominado Virtualización de la Gestión. Entendemos por ello la intervención o mediación de tecnologías de información y comunicación²⁰ en actividades, labores, trámites que previamente se desarrollaban exclusiva o principalmente de manera presencial o mediante vías consideradas tradicionales²¹.

Algunas de las transformaciones que supuso esta virtualización ya se encontraban en curso, estaban previstas o eran proyectadas, y por diversas razones -vinculadas en muchos casos a resistencias asociadas a lógicas burocratizadas de administración- no se habían podido

²⁰ Con tecnologías de información y comunicación nos referimos a aquellas tecnologías vinculadas al almacenamiento, procesamiento, producción y distribución de información, fundamentalmente las telecomunicaciones, el audiovisual y la microinformática (Becerra, 2003). En un sentido amplio, estas tecnologías incluyen los soportes de hardware y software necesarios para los procesos mencionados -dispositivos móviles y no móviles, y los sistemas operativos y aplicaciones involucradas en su funcionamiento y uso, y las infraestructuras de conectividad que permiten su amplia y diversa utilización en la actualidad.

²¹ Por ejemplo, la gestión de expedientes en soporte papel.

concretar, y se vieron aceleradas por el contexto de crisis. Otras transformaciones demandaron, en cambio, significativas innovaciones, en la medida en que se trataba de políticas, servicios o actividades que se reconocen como intrínsecamente presenciales, y debieron ser replanteadas para, de algún modo, sostener su continuidad durante los períodos de aislamiento y distanciamiento social.

Distinguimos esta idea de virtualización de la gestión de lo que en el mundo académico y en el ámbito de la administración pública se conoce comúnmente como “e-gobierno” o “gobierno electrónico” (Kaufman, 2006; Ruelas y Arámburo, 2006; entre otros), ya que estos conceptos suponen más ampliamente cambios en las estructuras, en la cultura organizacional, y la participación de actores de la sociedad civil en las definiciones acerca de las transformaciones necesarias en las instituciones estatales. En la experiencia de gestión local que aquí se investiga, en cambio, se trata de mutaciones o innovaciones focalizadas que se produjeron en el marco de la crisis, ante las exigencias planteadas por el contexto. En torno a ello, la gestión de la pandemia en relación con los procesos de virtualización más bien activó y puso en primer plano, como han destacado Arcidiácono y Perelmiter (2020), un saber hacer previo -de funcionarios y funcionarias, empleados y empleadas, de todos los niveles gubernamentales- vinculado a lógicas alternativas y “modalidades itinerantes” de gestión, muchas veces marcadas por cierta informalidad y cercanía con los destinatarios y destinatarias de las políticas.

En ese marco, uno de los aspectos relevantes que surge del análisis es que, a pesar de las ya mencionadas dificultades que debieron sortearse inicialmente en los procesos de virtualización, las transformaciones que se pusieron en marcha se consideran positivas en general, y algunas permanecerán más allá de la pandemia. Esto no sólo para aquellos casos en los que, como se ha dicho, esas transformaciones eran proyectadas, sino también para aquellos en los que se debió diseñar e implementar lógicas novedosas.

Según las expresiones volcadas por los funcionarios y funcionarias en las entrevistas, algunas de las razones que fundamentan esta evaluación positiva de la virtualización se vinculan a:

- A. Una gestión más eficiente de los recursos, por ejemplo en términos de costos operativos de algunas actividades (las posibilidades que ofrece el teletrabajo están asociadas a esta idea).
- B. La agilización de ciertos procedimientos, tales como recepción y distribución de documentación.

- C. Una mayor organización de la información necesaria para la toma de decisiones por parte de los funcionarios y funcionarias, y mayor acceso por parte de la ciudadanía a la información vinculada a servicios esenciales, por ejemplo en el caso del transporte.
- D. La ampliación de las vías de contacto e interacción con la comunidad y con sectores especialmente vulnerables de ésta, en tanto los canales de atención remotos permitieron llegar a nuevos vecinos y vecinas en relación con distintas problemáticas.
- E. Una mayor visibilidad de las políticas de gestión entre los vecinos y vecinas, en virtud de las necesidades de comunicar e informar todo lo relativo a los servicios que el Municipio mantuvo vigentes durante el período de aislamiento.

Ahora bien, dos cuestiones cabe destacar respecto a este proceso de virtualización de la gestión. En primer lugar, resulta significativo observar cuáles son los ejes en torno a los cuales se concentraron los esfuerzos en orden a dar continuidad a ciertos servicios; es decir, reconocer qué líneas de gestión y acción se identificaron desde la dirigencia del municipio como prioritarias y estratégicas, y ameritaron en tal sentido adaptaciones o innovaciones. En segundo lugar, y en relación con ello, cómo se articularon las definiciones acerca de la “esencialidad” desde el punto de vista de la gestión municipal por un lado, y desde el punto de vista de los aspectos legales vinculados a las restricciones de circulación y actividad en el marco del ASPO, por otro.

En cuanto a la primera cuestión, lo que se observa es que los ejes estratégicos en torno a los que se concentraron los esfuerzos de adaptación e innovación, se vinculan con políticas priorizadas desde el anterior mandato del actual intendente (2015/2019), y previo al inicio de la crisis. Se trata de un gobierno local caracterizado por su énfasis en las políticas de contención y asistencia a la comunidad en general, y especialmente a sectores vulnerables de ésta, como mujeres en situación de violencia de género, familias con dificultades de acceso a la alimentación y/o déficit habitacional, entre otras. La crisis sanitaria y económica asociadas a la expansión y prevención del COVID-19 en nuestro país ocurrió en un contexto de crisis y caída de la actividad, virtual *default* de la deuda pública, alta inflación, pérdida generalizada del poder adquisitivo de los salarios, y aumento del desempleo, todas estas consecuencias de las políticas implementadas por el gobierno del ex Presidente Mauricio Macri, dando lugar así a una doble crisis. De modo que las acciones de contención y asistencia social que ya venían siendo necesarias, debieron profundizarse y -novedosamente- virtualizarse durante la pandemia. Es en ese marco que se comprende que una de las facilidades que favoreció la gestión en este contexto haya sido, como se ha planteado, la notable articulación intragubernamental, asociada a la

capacidad organizacional producto de la continuidad en los lineamientos y en los equipos de trabajo del ejecutivo municipal desde el período anterior.

En segundo lugar, los esfuerzos de virtualización se produjeron en virtud de las definiciones acerca de la “esencialidad” de ciertas políticas y líneas de acción que, sin embargo, se encontraban suspendidas o restringidas en el marco del ASPO, es decir, identificadas como “no esenciales” en las regulaciones nacionales y provinciales que se fueron dictando. Es el caso, en todo el país y en la mayoría de los países del mundo que implementaron medidas de aislamiento, de las actividades educativas; pero particularmente a nivel local, se destacan por ejemplo las actividades recreativas y de formación artística o cultural que venía desarrollando la Secretaría de Cultura. En efecto, la continuidad *on line* de los talleres culturales gratuitos se consideró no sólo prioritaria en función de los lineamientos políticos de la gestión municipal, sino estratégica y necesaria para acompañar a la comunidad durante la difícil experiencia del ASPO y colaborar de ese modo con su cumplimiento. Así fue que se trabajó en la capacitación de los y las docentes talleristas, e incluso la Municipalidad montó un miniestudio de grabación para que las clases de los talleres culturales se grabaran en condiciones adecuadas y con calidad técnica de imagen y sonido. Otro ejemplo lo constituyen las acciones de atención a mujeres en situación de violencia de género, que en su formato presencial habitual se encontraban restringidas, y que sin embargo localmente se definieron como esenciales, ya que para muchas mujeres la convivencia con los agresores en conjunto con el aislamiento supuso una agudización de la problemática. Se crearon entonces nuevas líneas de atención telefónica, vía *whatsapp* y redes sociales de la Secretaría de la Mujer para difundir información y receptar consultas y denuncias, se estableció contacto con mujeres que habían sido destinatarias de algún tipo de asistencia desde 2015 para relevar situaciones que requirieran atención, etc.

Se observa así que los procesos de virtualización de la gestión no refieren sencillamente a una suerte de automatización y/o digitalización de servicios, actividades y procedimientos para su desarrollo en otros soportes; suponen más bien complejas y significativas transformaciones e innovaciones atravesadas y orientadas por lineamientos políticos que dan cuenta de marcas de gestión singulares.

Conclusiones: ¿cómo continuará la gestión post pandemia?

Al cierre de este trabajo contamos con una primera sistematización y clasificación de las acciones que se han llevado a cabo para dar respuesta a una crisis sanitaria, económica y social inédita en el mundo entero, y de las facilidades y dificultades que supuso su implementación,

en el marco de las peculiaridades que caracterizan a la ciudad de Ushuaia, Tierra del Fuego, AeIAS. Producto de dicha sistematización, surgieron algunas primeras reflexiones en torno a ciertos rasgos significativos de las lógicas de gestión que subyacen al desarrollo de tales acciones: por un lado, identificamos una relación entre las características de la gestión local de la pandemia y las condiciones particulares de este sector de la Provincia, donde la actividad turística resulta central. En este sentido observamos que, si bien existen regulaciones y recomendaciones desde los diversos organismos involucrados en la gestión de la pandemia (OMS, Gobierno Nacional, Gobierno Provincial y Gobiernos Municipales), éstas se desplegaron en contextos territoriales específicos que influyeron en las singularidades que asumió la gestión. La condición de ciudad turística expuso a la población de Ushuaia a un mayor riesgo que se tradujo en una rápida toma de posición por parte del ejecutivo municipal, desplegando tempranamente un conjunto de acciones para prevenir y mitigar los efectos de la enfermedad.

Por otro lado, observamos el desarrollo de procesos de virtualización de la gestión, que si bien se han establecido en los últimos meses a nivel global, en el contexto de la pandemia, como un rasgo común y general de las gestiones gubernamentales y de una enorme diversidad de actividades y prácticas sociales -desde la educación hasta la sexualidad, pasando por el comercio y la propia atención de salud-, lo que se buscó poner de manifiesto aquí son las características particulares que dichos procesos tomaron en esta experiencia de gestión local, reconociendo continuidades y transformaciones respecto a los lineamientos que habían marcado a esta administración municipal hasta el inicio de la crisis.

Asimismo, el trabajo se orientó a la construcción de una metodología que permita registrar, sistematizar y analizar diversas experiencias de gestión de la pandemia, que posibilite la realización de estudios comparativos, y aporte así al desarrollo de innovaciones dirigidas a incrementar y generar nuevas capacidades y habilidades de gobierno de cara a la post pandemia y la nueva normalidad, como desde el Municipio de Ushuaia se ha propuesto.

Algunos primeros interrogantes pueden plantearse en ese sentido: ¿qué modelos y lógicas de gestión se sostendrán en el futuro? ¿hasta qué punto las acciones llevadas a cabo y las transformaciones implementadas tienen los impactos positivos que se les atribuyen? ¿a qué aspectos de la gestión refieren principalmente tales impactos? ¿qué concepciones sobre la ciudadanía, sus demandas y las respuestas necesarias a tales demandas subyacen a las valoraciones positivas en torno a la gestión de la pandemia? ¿qué transformaciones suponen sobre el modo de entender las políticas públicas?

Se trata de interrogantes interesantes si se entiende a la necesidad de reflexionar sobre las propias prácticas como dimensión sustantiva del ejercicio de la gestión gubernamental.

Bibliografía

- ARCIDIÁCONO P. y PERELMITER L. “Cien días que sacudieron al Estado”. Revista Anfibia. 2020. <http://revistaanfibia.com/ensayo/cien-dias-que-sacudieron-al-estado/> (21/09/2020).
- BALBUENA Y. y NAZAR M. (2010). “Archivos e investigación. Reflexiones en torno a las posibilidades de indagación de las relaciones de género en los archivos”. *Escuela de Historia Revista Digital*, n° 1, pp. 205-216. (Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/61701575.pdf>)
- BECERRA M. (2003) *La sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia*, Norma, Buenos Aires.
- GLASER G. y STRAUSS A. (1967) *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago.
- INFUETUR. “Encuesta de ocupación hotelera”. 2018. <https://infuetur.gob.ar/estadistica> (21/09/2020).
- JONES D., MANZELLI H., y PECHENY M. (2004) *La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana con VIH/sida y con hepatitis C. Metodologías cualitativas en ciencias sociales. Modelos y procedimientos de análisis*, Biblos, Buenos Aires.
- KAUFMAN E. (2006). “Sobre políticas y modelos de gestión para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Las recetas ajenas y los posibles desarrollos propios”. *Estado, gobierno, gestión pública. Revista chilena de Administración Pública*, N° 8, pp. 125-165.
- Ministerio de Salud de la Nación. Parte diario epidemiológico COVID-19 del 5 de agosto de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/informes-diarios/agosto-de-2020> (21/09/2020).
- Ministerio de Salud de la Nación. Parte diario epidemiológico COVID-19 del 8 de marzo de 2020. <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informes-diarios/reportes/marzo2020> (21/09/2020).
- Ministerio de Salud de la Nación. Parte diario epidemiológico COVID-19 del 15 de marzo de 2020. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/15032020-nuevo-coronavirus-covid-19_0.pdf (21/09/2020).
- Organización Mundial de la Salud (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 1, 21 January 2020. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports/> (21/09/2020).
- Organización Mundial de la Salud (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 38, 27 February 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200227-sitrep-38-covid-19.pdf?sfvrsn=2db7a09b_4 (21/09/2020).
- Organización Mundial de la Salud (2020). Novel Coronavirus (2019-nCoV) Situation Report – N° 44, 4 March 2020. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200304-sitrep-44-covid-19.pdf?sfvrsn=93937f92_6 (21/09/2020).
- Organización Mundial de la Salud (2020). Coronavirus disease (COVID-19) Situation Report – N° 197, 4 August 2020. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/situation-reports> (21/09/2020).
- RUELAS A. y PEREZ ARÁMBURO P. (2006). “El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo”. *UNIrevista*, Vol. 1 N° 3, pp. 1-11.

VEREDA M. (2008). “Tierra del fuego y Antártida: Un inventario de recursos turísticos desde la idea de complementariedad”. *Estudios y perspectivas en turismo*, Vol. 17, N° 3-4, pp. 199-223.

VEREDA M. (2018). *Representaciones simbólicas, producción de imágenes y usos de los espacios: la experiencia turística de los visitantes antárticos en la Antártida y en Ushuaia como destinos turísticos remotos*. Tesis doctoral, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.

AnexoCuadro N°1: Políticas para la gestión local en contexto de pandemia.

CREACIÓN DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN FRENTE A LA PANDEMIA POR COVID-19		ADAPTACIÓN DE POLÍTICAS EXISTENTES DEBIDO AL ESCENARIO DE PANDEMIA POR COVID-19	
Orientadas a prevenir el contagio y a la asistencia de casos positivos	Orientadas a atenuar los efectos negativos no buscados generados por el ASPO	Orientadas a dar continuidad a procedimientos administrativos	Orientadas a dar continuidad a servicios de atención
Creación de la Coordinación de Epidemiología a nivel municipal.	Creación de dispositivo de asistencia y orientación en salud mental (videollamada y telefónicamente).	Adaptación de los procedimientos internos de compras, contrataciones y gestión de los recursos para su realización de manera remota.	Adaptación del servicio de atención al público mediante el armado de un centro de recepción de llamadas (call center) y la creación de redes sociales de diversas áreas de gobierno.
Producción de alcohol desinfectante por parte del Laboratorio de Bromatología Municipal.	Creación de dispositivo de acompañamiento para personas que requieran de asistencia para la realización de tareas que permitan atravesar el aislamiento (compras de alimentos, retiro de medicamentos, etc).		
Creación del curso online “Buenas Prácticas COVID19” en articulación con la Universidad.	Creación de cuadernillo de estimulación cognitiva destinado a adultos mayores y entregado a domicilio.		Entrega a domicilio de módulos de asistencia nutricional y de módulo con elementos de higiene.
Acompañamiento a comercios y a instituciones de otro tipo para el armado de protocolos de apertura que cumplan con los requerimientos sanitarios.	Producción y entrega de calcomanías identificatorias para los autos de las familias de niños/as con trastornos del espectro autista para que puedan circular sin ser demorados por los retenes de control.		Adaptación de las unidades y del traslado de pasajeros para disminuir el riesgo de contagio (Aislamiento de la cabina del chofer; Habilitación de una única puerta de acceso; Admisión única de pasajeros sentados).
Creación de un equipo de sensibilizadores sobre los recaudos frente al COVID-19 que concurren a comercios acercando el kit sanitizante, el material gráfico y resolviendo consultas.	Creación de un plan subsidios y cuotas de tasas a la actividad comercial y para la pequeña y mediana industria.		Adaptación del dictado de contenidos de las escuelas de gestión municipal mediante el uso de plataformas virtuales.

Cuadro N°1: Políticas para la gestión local en contexto de pandemia. (Continuación)

CREACIÓN DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN FRENTE A LA PANDEMIA POR COVID-19		ADAPTACIÓN DE POLÍTICAS EXISTENTES DEBIDO AL ESCENARIO DE PANDEMIA POR COVID-19	
Orientadas a prevenir el contagio y a la asistencia de casos positivos	Orientadas a atenuar los efectos negativos no buscados generados por el ASPO	Orientadas a dar continuidad a procedimientos administrativos	Orientadas a dar continuidad a servicios de atención
Establecimiento de postas de control de medición de temperatura en lugares de ingreso a la ciudad y de alto tránsito (supermercados).	Creación de canales de comunicación (redes sociales y líneas telefónicas) para la recepción de consultas y denuncias ligadas a situaciones de violencia.		Organización de eventos y espectáculos culturales y artísticos, y difusión de contenidos audiovisuales en general por streaming.
Creación del Consejo Social de Emergencia para el acompañamiento realizado por actores comunitarios en materia asistencial.	Creación de cursos de herramientas para mejorar las ventas electrónicas destinados a microemprendimientos.		Dictado de talleres culturales gratuitos on line. Montaje de mini estudio de grabación para facilitar el grabado de las clases con calidad técnica.
Creación de un Polo Sanitario.	Creación de dispositivo de control de precios debido a la transferencia de esa función desde el ámbito nacional al ámbito local.		Difusión vía redes sociales de rutinas de ejercicio y propuestas de actividades recreativas elaboradas por docentes de distintas disciplinas deportivas ofrecidas por el Instituto Municipal de Deportes.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios públicos.

Cuadro N°2: Dificultades en torno a la gestión local de la pandemia.

DIFICULTADES EN TORNO A LA GESTIÓN LOCAL DE LA PANDEMIA				
Emocionales	Actitudinales	De articulación intergubernamental	Capacidades administrativas	De aislamiento
Agotamiento progresivo del personal esencial producto del gran dinamismo generado por la pandemia.	Falta de experiencia en manejo de situaciones en contextos de crisis.	Superposición de acciones de asistencia entre Gobierno Provincial y Municipal debido a la dificultad de articulación.	Inexistencia de procedimientos administrativos que para su realización carecían de plataformas digitales.	Imposibilidad para procesar localmente las muestras realizadas
Sensación de angustia por el escenario de incertidumbre.	Falta de capacitación de una parte del personal municipal en el manejo de tecnologías de la información y la comunicación.	Dificultades para el control del cumplimiento del ASPO de las personas que ingresaban a la ciudad.	Falta de equipamiento tecnológico en las viviendas para la realización de actividades y tareas vía remota.	Dificultades para el acceso de insumos sanitarios
Irritabilidad del personal esencial y del funcionariado debido al alto grado de demanda.	La organización del trabajo y el aprendizaje e incorporación de las medidas de seguridad de manera simultánea.	Dificultad para la validación de los permisos de circulación del personal esencial durante la fase 1 del ASPO hecho que dificultó	Reducción de personal debido al otorgamiento de licencia a personal de riesgo.	
Miedo por parte de los/as trabajadores/as esenciales.			Dificultad de conseguir proveedores de determinados insumos (médicos y sanitarios principalmente).	
			Urgencia en la readecuación de los procedimientos internos para la compra de insumos, productos y servicios que se requerían con inmediatez.	
			Disminución de la recaudación.	
			Dificultades para el trabajo con bases de datos unificadas que en algunos casos eran inexistentes y debieron constituirse.	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios públicos.

Cuadro N° 3: Facilidades en torno a la gestión local de la pandemia.

FACILIDADES EN TORNO A LA GESTIÓN LOCAL DE LA PANDEMIA			
Decisionales	Actitudinales	De articulación intragubernamental	Tecnológicas
Celeridad en la toma de decisiones fundamentales (Creación del Programa de contención de riesgos en situaciones de contingencia COVID19, creación del Polo Sanitario).	Liderazgo por parte del equipo de funcionarios.	Buen nivel de articulación entre áreas municipales debido a la continuidad en la gestión del ejecutivo municipal (2015/2019 – 2019/2023).	La accesibilidad vía dispositivos remotos permitió sortear dificultades espaciales (entrevistas vía dispositivos remotos, entrega a domicilio de recursos).
Respeto y valoración del saber específico sanitario para la toma de decisiones (Creación de la coordinación de epidemiología).	Buen nivel de compromiso de los/as trabajadores municipales.	Existencia de área rectora en el ordenamiento de las acciones (Secretaría de Políticas Sociales, Sanitarias y DDHH)	La participación en redes nacionales de gestión de la pandemia permitió una interacción cotidiana para el planteo de consultas y la circulación de buenas prácticas y experiencias.
Prematura implementación de capacitaciones orientadas al personal municipal (prácticas de cuidado) y continuidad de espacios formativos (actualización de saberes en torno al Covid-19).	Respeto, valoración e incorporación de las medidas de cuidado por parte del personal municipal.		Generación de charlas virtuales (de contención y de capacitación) destinadas a trabajadores/as funcionarios y a trabajadores municipales.
Prematura incorporación de insumos y medidas de seguridad.			Digitalización de determinada información y procedimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas con funcionarios públicos.